

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 196

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. iur., Dr. h.c. Hugo J. Hahn, L.L.M.
Würzburg

Vom europäischen Währungssystem
zur europäischen Währungsunion

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 24. Januar 1990

o.Professor Dr.iur. Dr.h.c. Hugo J. Hahn, LL.M. (Harvard)

**Vom Europäischen Währungssystem zur Europäischen
Währungsunion**

Vom Europäischen Währungssystem zur Europäischen Währungsunion

Am 8. und 9. Dezember 1989 beschloß der Europäische Rat in Straßburg, die Verwirklichung einer Europäischen Währungsunion in Angriff zu nehmen und zu diesem Zweck gemäß Art. 236 EWGV eine Regierungskonferenz zur Revision des EWGV einzuberufen.¹ Angesichts dieser aktuellen politischen Entwicklung können sich die hiesigen Ausführungen nicht auf eine rechtliche Würdigung des Wechselkursverbundes im westlichen Europa beschränken, der nunmehr seit über 10 Jahren besteht. Geboten erscheint vielmehr, wohl gar in erster Linie, eine rechtspolitische Auseinandersetzung mit den Vorhaben zur Weiterentwicklung der monetären Integration.

I. Europäisches Währungssystem (EWS) und Grundgesetz

1. Das Europäische Währungssystem

Zum Auftakt sei das bestehende EWS in Erinnerung gerufen. Das kann freilich in aller Kürze geschehen, begegnet dieses Thema hier doch keineswegs zum ersten Mal. Es gilt nunmehr eher, anhand seiner Grundzüge das System zu vergegenwärtigen.

Zur Errichtung des EWS kam es erst nach dem Zusammenbruch der 1944 geschaffenen Währungsordnung, der seinen endgültigen Ausdruck in der Neufassung des Art. IV des Übereinkommens über den IWF (IFWA) fand,² und nach dem Zwischenspiel des Europäischen Wechselkursverbundes, der "Schlange".³ Ziel des am 13. März 1979 in Kraft getretenen EWS ist es, durch eine engere

¹ Europäischer Rat in Straßburg, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Tz. III 2, Bulletin der Bundesregierung Nr. 147 vom 19. 12. 1989, 1243.

² Vgl. *Weber*, Die zweite Satzungsnovelle des Internationalen Währungsfonds und das Völkerrecht, in: *Flume u. a.* (Hrsg.), Internationales Recht und Wirtschaftsordnung, Festschrift für F. A. Mann (1977), 807 ff.; *Hahn*, Elemente einer neuen Weltwährungsordnung, in: *Kewenig* (Hrsg.), Völkerrecht und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (1978), 215 ff.

³ Hierzu *Strohmeier*, Das Europäische Währungssystem - Eine neue währungspolitische Initiative der EG und ihre Auswirkungen auf die währungspolitische Autonomie der Deutschen Bundesbank, Diss. Würzburg (1980), 51 ff.; *Edwards*, International Monetary Collaboration (1985), 537.

währungspolitische Zusammenarbeit ein höheres Maß an Währungsstabilität in der Gemeinschaft herbeizuführen.⁴ Diesem Zweck soll ein regionales Fixkurs-system in Übereinstimmung mit Art. IV Abschnitt 2b (ii) dienen,⁵ in dessen Mittelpunkt nach dem Willen seiner Väter die Europäische Währungseinheit ECU stehen soll.⁶ Als Währungskorb definiert, setzt sie sich aus bestimmten Beträgen der Währungen der Gemeinschaftsmitglieder zusammen.⁷ Innerhalb des System erfüllt sie folgende Aufgaben:⁸

- Sie bildet die Bezugsgröße für den Wechselkursmechanismus.⁹
- Sie dient als Grundlage für den Abweichungsindikator.¹⁰
- Sie stellt die Rechengröße (Denominator) für Operationen sowohl im Interventions- als auch im Kreditmechanismus dar.¹¹

⁴ Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates - Brüssel, den 4. und 5. Dezember 1978 -; Ziffer 1.1, Entschließung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 über die Errichtung des Europäischen Währungssystems und damit zusammenhängende Fragen, beide abgedruckt in: Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft/Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit, Textsammlung zum Europäischen Währungssystem (1985 mit Nachtrag 1987), 11 ff.

⁵ Hierzu *Hahn*, Das Europäische Währungssystem - Systemvergleich und Funktionsweise -, EuR 1979, 337 ff.

⁶ Ziffer 2.1, Entschließung vom 5. Dezember 1978 (Fn. 4).

⁷ Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Änderung des Wertes der vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit verwendeten Rechnungseinheit, ABl. Nr. L 379 vom 30. 12. 1978, 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 1971/89 des Rates vom 19. Juni 1989, ABl. Nr. L 189 vom 4. 7. 1989, 1 i. V. m. der Mitteilung der Kommission vom 21. 9. 1989 (89/C 241/01), ABl. Nr. C 241 vom 21. 9. 1989, 1; vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Währungspolitische Beschlüsse auf EG-Ebene, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank Juli 1989, 12 ff.

⁸ Ziffer 2.2, Entschließung vom 5. Dezember 1978 (Fn. 4).

⁹ Jede Währung der am EWS teilnehmenden Staaten besitzt einen in ECU ausgedrückten Leitkurs, mit dessen Hilfe auf dem Weg über die ECU ein Gitter bilateraler Wechselkurse festgelegt wird.

¹⁰ Um die festgelegten Wechselkurse können die Währungen innerhalb einer Bandbreite von $\pm 2,25\%$, in Ausnahmefällen (Spanien) 6% schwanken. Bei Erreichen der Grenzwerte besteht die Pflicht zu Interventionen in ggf. unbegrenzter Höhe (obligatorische Interventionen). Überschreitet eine Währung eine "Abweichungsschwelle", die bei 75% der maximalen Abweichungsmöglichkeit der Währung von ihrem ECU-Leitkurs liegt, besteht die Vermutung, daß die betroffenen Behörden diese Situation korrigieren; die Wahl der Mittel, z. B. Interventionen an den Devisenmärkten (intramarginale Interventionen) oder Zinsänderungen, bleibt dem Teilnehmerland überlassen.

¹¹ Zur Finanzierung vor allem der obligatorischen Interventionen steht eine sehr kurzfristige Fazilität in unbegrenzter Höhe zur Verfügung.

- Sie vermittelt den Saldenausgleich zwischen den Währungsbehörden der EG.¹²

Mitglieder des EWS als solches sind sämtliche Staaten der Gemeinschaft. Am Wechselkursmechanismus beteiligen sich freilich Großbritannien, Griechenland und Portugal (noch) nicht. Entscheidungen innerhalb des Systems obliegen zum großen Teil den Zentralbanken.¹³ Dies trifft insbesondere auf die Interventionen an den Devisenmärkten und die zu ihrer Verwirklichung ggf. erforderliche Kreditaufnahme und -vergabe zu. Deren Abrechnung ergeht über den Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ),¹⁴ der bisher über diese technische Funktion hinaus keine währungspolitische Bedeutung hat erlangen können.¹⁵ Die wichtigsten Entscheidungen, nämlich die über die Änderung der Leitkurse,¹⁶ liegen in der Hand der Regierungen und der Kommission, die freilich bisher stets die Notenbanken an diesen Entscheidungen beteiligt haben.¹⁷

Unabhängig vom EWS wird die ECU als Rechnungseinheit im privaten Wirtschaftsverkehr verwendet.¹⁸ Die Kommission, die hierin einen Ansatz für die

¹² Zur Funktionsweise des EWS im einzelnen *Hahn* (Fn. 5), EuR 1979, 337 ff.; *Siebelt*, Der juristische Verhaltensspielraum der Zentralbank (1988), 115 ff.

¹³ Diese haben das Abkommen vom 13. März 1979 zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Funktionsweise des Europäischen Währungssystems, mit späteren Änderungen in: Textsammlung (Fn. 4), 25, sowie Nachtrag zur Textsammlung (Fn. 4), geschlossen.

¹⁴ Gegründet durch Verordnung (EWG) Nr. 907/73 des Rates vom 3. April 1973 zur Errichtung eines Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit, ABl. Nr. L 89 vom 5. 4. 1973, 2.

¹⁵ Dies mag nicht zuletzt darauf beruhen, daß ihn nach Art. 1 seiner Satzung, Anhang zur Verordnung des Rates (EWG) Nr. 907/73 vom 3. 4. 1973 zur Errichtung eines Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (Fn. 14), ein Verwaltungsrat leitet, der mit dem Ausschuß der Zentralbankpräsidenten - hierzu s. u. - identisch ist. Während aber dieser Ausschuß in seine Entscheidungen frei ist, hat der Verwaltungsrat "bei der Verwirklichung der Ziele des Fonds im Rahmen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien, die der Rat auf Grund des Vertrages beschließt, und entsprechend den Richtlinien, die er einstimmig auf Vorschlag der Kommission erlassen kann", zu handeln (Art. 2 Satzung). Zwar sind damit wohl wegen der dem Rat zur Verfügung stehenden Rechtsformen Einzelweisungen ausgeschlossen, doch scheinen es die Zentralbankpräsidenten vorgezogen zu haben, sich auch dieser Bindungen durch die Bevorzugung des oben erwähnten Ausschusses zu entledigen.

¹⁶ Ziffer 3.2, Entschliebung vom 5. Dezember 1978 (Fn. 4).

¹⁷ *Siebelt* (Fn. 12), 143 m. w. N.

¹⁸ Hierzu *Hahn*, L'utilisation publique des monnaies composites (ECU/DTS), in: *Kahn* (Hrsg.), *Droit et Monnaie* (1988), 245 f.; *Lefort*, Problèmes soulevés par l'utilisation privée des monnaies composites, *Journal du droit international* 115 (1988), 369 ff.; *Gramlich*, The European Currency Unit - A Foreign Currency, A West German Point of View, *Rivista di diritto valutario e di economia internazionale* XXXV (1988), 305 ff.; *Siebelt*, Deutsches Devisenrecht 1914, 1958, 1989, in: *Hahn* (Hrsg.), *Geldverfassung und Ordnungspolitik* (1989),

Schaffung einer europäischen Währung sieht, hat versucht, diese sog. private Verwendung der ECU zu forcieren. Dabei haben die Leiter der Notenbanken auf der Forderung bestanden, hierdurch dürfe es nicht zu einer Vergrößerung der Liquidität in der Gemeinschaft und zu einer Beeinträchtigung der Wirksamkeit der währungspolitischen Steuerungsinstrumente kommen. Im Vorfeld der Übernahme der Aufgabe einer Clearingstelle für private ECU durch die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), die ebenfalls als Agent des EFZW tätig wird, haben sie klargestellt, daß sie aus diesem Grund einer Vermischung der Kreisläufe der offiziellen und der privaten ECU sehr reserviert gegenüberstehen.¹⁹

2. Rechtsgrundlagen des EWS

a. Wendet man sich den Rechtsgrundlagen dieses Systems zu, so läßt sich zunächst bemerken, daß der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,²⁰ am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet, in den Art. 104 ff. nur rudimentäre Regeln für die Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Währungswesens enthielt.²¹ Lediglich eine Kooperationspflicht begründet Art. 104 Art., indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Wirtschaftspolitik zu betreiben, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht der nationalen Gesamtbilanz zu sichern und das Vertrauen in die eigene Währung aufrechtzuerhalten. Spezielle Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels wurden der Gemeinschaft, sieht man von der Errichtung eines Kreditmechanismus zur vorübergehenden Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten ab (Art. 108 EWGV), nicht zur Verfügung gestellt. Auch 107 EWGV, der die Wechselkurspolitik der Mitgliedstaaten zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse erklärt, ermächtigt die Kommission lediglich, bei Wettbewerbsverzerrungen infolge Wechselkursänderungen Maßnahmen zu treffen.²² Diese Abstinenz des EWGV erklärt

284 ff; *Born*, Die Verwendung der privaten ECU nach deutschem Recht, ZVglRWiss 88 (1989), 433 ff.

19 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 56. Jahresbericht 1985/86, 189.

20 BGBl. 1957 II, 753.

21 Hierzu etwa *Seidel*, Das EWS im Gemeinschaftsrecht, in: *Scharer/Wessels* (Hrsg.), Das Europäische Währungssystem (1983), 467 ff.

22 Zum Währungsausschuß gemäß Art. 105 II EWGV *Gleske*, Die Zusammenarbeit der Notenbanken in Europa, in: *Hahn* (Hrsg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen (1979), 87 ff., 89 ff..

sich im wesentlichen daraus, daß zur Zeit seiner Entstehung mit dem System von Bretton Woods ein nahezu globales System fester Wechselkurse bestand, in das auch die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingebunden waren. Darüber hinausgehende Souveränitätsverzicht oder -übertragungen zu Gunsten eines Gemeinschaftorgans zu leisten, waren die nationalen Regierungen nicht bereit.²³

Das entsprach der Abneigung der Gründerstaaten der EWG gegen so weitgehende Aufgabe ihrer monetären Souveränität, beruhte freilich gerade darauf, daß vor dem Hintergrund des Paritätensystems von Bretton Woods sowie der europäischen Regelungen in der EZU und im EWA kein Bedarf für eine gemeinschaftsrechtliche Ermächtigung zur Behandlung derartiger Fragen zu verspüren war.²⁴ Diese Situation änderte sich gegen Ende der sechziger Jahre, als der EWGV seine Ziele mit dem Übergang zur Zollunion zumindest teilweise erreicht hatte und die Suche nach Ansatzpunkten für eine Weiterentwicklung der europäischen Integration begann, die man mit der Ausrichtung auf die "Wirtschafts- und Währungsunion"²⁵ gefunden zu haben meinte.²⁶ Zum anderen bot der Zusammenbruch des Weltwährungssystems, erst am Ende des zweiten Weltkriegs errichtet, genügend wirtschaftliche Anreize, eine gemeinschaftliche Währungspolitik aufzubauen,²⁷ deren erste Ergebnisse die Bildung des Europäischen Wechselkursverbundes, der "Schlange", durch die Verpflichtung, bestimmte Wechselkursmargen einzuhalten,²⁸ und das Blockfloating verschiedener europäischer

²³ V. d. Groeben, Aufbaujahre der Gemeinschaft (1982), 315 f.

²⁴ Burgard, Währungspolitik und Währungsrecht in der EG, in: Hahn (Hrsg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen (1980), 42; Gold, Developments in the International Monetary System, the International Monetary Fund, and International Monetary Law since 1971, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye 174 (1982-I), 107 ff., 237 f.

²⁵ Dieser Ausdruck findet sich in der Gemeinschaftsterminologie seit der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedsstaaten in Den Haag am 1./2. 12. 1969, vgl. Ziffer 8 des Communiqués dieser Konferenz, ABl. Nr. C 13 vom 11. 11. 1970, 15.

²⁶ Vgl. hierzu Bieber, Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Schwarze/Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa (1984), 49 ff., 71 f.

²⁷ Strohmeier (Fn. 3), 4 ff., 51 ff.; zur Entwicklung vgl. auch McMahon, Fortschritte auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht (1983), 433 ff.

²⁸ Ziffer III der Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 21. März 1972 betreffend die Anwendung der Entschließung vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, ABl. Nr. C 38 v. 18. 4. 1972, 3, sowie Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft vom 10. April 1972 über die Verringerung der Bandbreiten zwischen den Währungen der Gemeinschaft, in: Europäische Gemeinschaften, Währungsausschuß, Kompendium von Gemeinschaftstexten im Bereich der Währungspoli-

Währungen seit dem 19. März 1973, dem Zeitpunkt des endgültigen tatsächlichen Außerkrafttretens des Bretton-Woods-Systems, darstellten. In Fortführung dieser Zusammenarbeit der Mitglieder der Gemeinschaft kam es im Dezember 1978/März 1979 zur Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS),²⁹ eines nach Art. IV Abschnitt 2b(ii) IWFA n. F. statthaften regionalen Fixkurs-systems.³⁰

b. Die Gründung des EWS bildet keinen einheitlichen Rechtsakt, sondern trat durch das Zusammenfügen verschiedener Erklärungen, Rechtsakte und Beschlüsse ein. Insofern läßt sich durchaus zutreffend von einem "mixtum compositum" aus dem Tätigwerden verschiedener Organe der Gemeinschaft sowie nationaler Währungsbehörden sprechen.³¹ Den Ausgangspunkt stellte nach dem Grundsatzbeschluß auf der Bremer Tagung des Europäischen Rates vom Juli 1978 über die Errichtung des Systems³² die EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 über die Errichtung des Europäischen Währungssystems und damit zusammenhängende Fragen dar,³³ die die Grundzüge des Systems festhält. Außerdem richtete sie an die Zentralbanken der Mitgliedsstaaten die Bitte, ihr Abkommen vom 10. April 1972 an die neuen Gegebenheiten anzupassen;³⁴ dies geschah durch das Abkommen vom 13. März 1979 zwischen den Zentralbanken der Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Funktionsweise des Europäischen Währungssystems.³⁵ Ebenfalls im Hinblick auf das EWS erfuhr das Abkommen der gleichen Vertragspartner vom 9. Februar 1970 zur Errichtung eines Systems des kurzfristigen Währungsbeistands unter den Zentralbanken der EWG Änderungen.³⁶ In der Form von Rechtsakten der Gemeinschaft ergingen die Verordnungen des Rates vom 18.

tik, Ausgabe 1974, 58; hierzu *Deutsche Bundesbank*, Der Europäische Wechselkursverbund, Monatsbericht Januar 1976, 23 ff.

29 Zur Vorgeschichte *Hellmann*, Das Europäische Währungssystem (1979), 11 ff.; *Strohmeier* (Fn. 3), 70 ff.; *Hahn* (Fn. 5), EuR 1979, 337 f.

30 Zu den Beziehungen zwischen IFWA und EWS vgl. vor allem *Hahn* (Fn. 5), EuR 1979, 339 ff.; *Edwards* (Fn. 3), 536 ff.

31 *Burgard* (Fn. 24), 46.

32 EWS-Textsammlung (Fn. 4), 9.

33 EWS-Textsammlung (Fn. 4), 13 ff.

34 Ziffer 6.3 der EntschlieÙung vom 5. 12. 1978 (Fn. 4).

35 EWS-Textsammlung (Fn. 4), 25, in der durch die Akte betreffend den Beitritt der Bank von Griechenland vom 10. 6. 1985 sowie durch die Beschlüsse von Basel/Nyborg mit Wirkung vom 10. 11. 1987 geänderten Fassung. Zur letzten Änderung vgl. die Pressemitteilung im Nachtrag zur EWS-Textsammlung (Fn. 4).

36 EWS-Textsammlung (Fn. 4), 41 mit späteren Änderungen.

Dezember 1978 über das Europäische Währungssystem³⁷ und zur Änderung des Wertes der vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit verwendeten Rechnungseinheit.³⁸ Der Europäische Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit,³⁹ schon 1973 im Rahmen der Schlange anhand des Art. 235 EWGV errichtet, trat damit in den Dienst des neuen Kooperationsvorhabens. Sein Verwaltungsrat faßte die zur technischen Abwicklung des EWS erforderlichen Beschlüsse.⁴⁰ Schließlich kam es zu einer Änderung der Entscheidung des Rates vom 22. März 1971 über die Einführung eines Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand.⁴¹

c. Die rechtliche Würdigung dieser verschiedenen Rechtsakte nicht zuletzt im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz macht es erforderlich, die juristische Beschaffenheit der einschlägigen Texte zu klären, die schon dem äußeren Anschein nach unterschiedlichen Regelungscharakter aufweisen.⁴²

aa. Kaum Schwierigkeiten bereiten in dieser Hinsicht die Verordnungen der Organe der Gemeinschaften. Art. 189 II EWGV ordnet ihre Rechtsverbindlichkeit in allen Mitgliedstaaten an. Aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts ermöglicht Art. 24 I GG, der dem Bund die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen gestattet,⁴³ eine Öffnung der Rechtsordnung der Bundesrepublik derart, daß ihr ausschließlicher Herrschaftsanspruch zurück-

37 Verordnung (EWG) Nr. 3181/78, ABl. Nr. L 379 vom 30. 12. 1978, 2, auch in EWS-Textsammlung (Fn. 4), 79.

38 Verordnung (EWG) Nr. 3180/78, ABl. Nr. L 379 vom 30. 12. 1978, 1, auch in EWS-Textsammlung (Fn. 4), 75. Zu den Änderungen dieser Verordnung vgl. oben Fn. 7.

39 Verordnung (EWG) Nr. 907/73 des Rates vom 3. April 1973 zur Errichtung eines Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit, ABl. Nr. L 89 vom 5. 4. 1973, 2, auch in EWS-Textsammlung (Fn. 4), 67.

40 Beschluß (Nr. 12/79) des Verwaltungsrats des EFWZ vom 13. 3. 1979, EWS-Textsammlung, 51, in der durch Beschluß (Nr. 17/85) vom 10. Juni 1985 geänderten Fassung; Beschluß (Nr. 13/79) vom 13. 3. 1979 zur Änderung des kurzfristigen Währungsbeistandes, EWS-Textsammlung 1979, 39; vgl. auch S. 3 oben und Anm. 14 ebd.

41 Entscheidung 71/143/EWG, geändert u. a. durch Entscheidung vom 21. 12. 1978 (78/1041/EWG), mit weiteren Änderungen abgedruckt in EWS-Textsammlung (Fn. 4), 83. Vgl. nunmehr Verordnung (EWG) Nr. 1969/88 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Einführung eines einheitlichen Systems des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 178 vom 8. 7. 1988, 1.

42 Einordnung der verschiedenen Texte in die Kategorien des Gemeinschaftsrechts bei *Burgard* (Fn. 24), 47 ff.; *Strohmeier* (Fn. 3), 79 ff. Unter rechtlichen Gesichtspunkten besonders interessant die Abkommen der Zentralbanken, die von *Hahn* (Fn. 5), EuR 1979, 353, und *Strohmeier* (Fn. 3), 83, 158 ff., als in Stellvertretung und im Auftrag der jeweiligen Regierung abgeschlossene Vereinbarungen bezeichnet werden.

43 Zu den Grenzen der Übertragungsbefugnis s. u.

genommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb dieses Hoheitsbereichs Raum gelassen wird.⁴⁴ Beansprucht dieses Recht aus anderer Quelle, wie es das Gemeinschaftsrecht tut, Vorrang vor dem nationalen Recht, so läßt Art. 24 I GG diesen Geltungs- und Anwendungsvorrang ebenfalls zu.⁴⁵

bb. Mit der rechtlichen Beurteilung der EntschlieÙung des Europäischen Rats vom 5. Dezember 1978 über die Errichtung des EWS hatte sich der französische Conseil Constitutionnel zu beschäftigen. In seiner Entscheidung vom 29. Dezember 1978 stellte er fest, daß die EntschlieÙung lediglich eine Erklärung politischen Inhalts sei, sich hingegen nicht als völkerrechtlicher Vertrag oder internationales Abkommen qualifizieren lasse. Sie erzeuge damit selbst keine rechtliche Wirkungen. Folglich bedürfe sie nach französischem Verfassungsrecht keiner Ratifikation. Es sei vielmehr Sache der Gemeinschaftsorgane sowie der nach dem jeweiligen nationalen Recht zuständigen Stellen, im Rahmen ihrer Kompetenzen und nach dem für die maßgeblichen Recht für die verbindliche Umsetzung der Beschlüsse des Europäischen Rats Sorge zu tragen.⁴⁶ Dem ist aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts (Art. 59 GG) nichts hinzuzufügen. Anzumerken bleibt freilich, daß diese EntschlieÙung des Europäischen Rats, die lediglich als Programm wirkt, das Fehlen ihrer Rechtsverbindlichkeit selbst festhält, wenn es in ihr heißt, das zunächst provisorisch erreichte EWS sei in spätestens zwei Jahren in ein endgültiges System einzubringen, das sich "sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf der einzelstaatlichen Ebene auf geeignete Rechtsvorschriften" gründet.⁴⁷

cc. Von den Teilelementen des EWS läßt sich das Abkommen der Zentralbanken vom 13. März 1979 rechtlich am schwierigsten qualifizieren, das auf Ersuchen des Europäischen Rats eine schon früher bestehende Abrede der Noteninstitute an die Bedingungen des EWS anpaßt. Zumindest seinem äußeren Anschein nach handelt es sich dabei um mehr als eine lediglich politische Absprache, wie sie etwa mit dem Plaza-Agreement oder dem Louvre-Accord über die Stabilisierung

⁴⁴ BVerfG st. Rspr., zuletzt BVerfGE 73, 339, 374.

⁴⁵ BVerfGE 73, 339, 375.

⁴⁶ Die Entscheidung ist wiedergegeben in *Journal du droit international* 106 (1979), 79 mit zustimmender Anm. von *Ruzié*; ähnlich *Burgard* (Fn. 24), 47; *Seidel*, Institutionelle und rechtliche Probleme des Europäischen Währungssystems (EWS), *Integration* 1981, 67; auch *Hahn* (Fn. 5), *EuR* 1979, 353, und *Strohmeier* (Fn. 3), 81 f., gehen von einer "beschränkten Rechtsverbindlichkeit" der EntschlieÙung aus.

⁴⁷ Ziffer 1.4 der EntschlieÙung vom 5. 12. 1978 (Fn. 4).

des Verhältnisses der amerikanischen Währung zu denen der wichtigsten anderen Staaten vorliegt.⁴⁸ So finden sich vor allem in Art. 22 des Abkommens Vorschriften über Unterzeichnung und Hinterlegung, die den Gepflogenheiten des internationalen Rechtsverkehrs entsprechen. Änderungen im EWS-Mechanismus, die 1985 und 1988 erfolgten, erfuhren ihre förmliche Umsetzung durch Änderungen des Zentralbankabkommens.⁴⁹

Nach Auffassung der Mitgliedstaaten sowie der Organe der Gemeinschaft und des Schrifttums stellt das Abkommen kein Gemeinschaftsrecht dar.⁵⁰ Besonders deutlich kam das zum Ausdruck beim Beitritt der iberischen Staaten zur Gemeinschaft.⁵¹ Während es nämlich in einer "Gemeinsamen Erklärung über die Einbeziehung der Peseta und des Escudo in den (sic!) ECU", in der Schlußakte zum Beitrittsvertrag heißt,⁵² allen Gemeinschaftsmitgliedern stünde ein Recht auf Einbeziehung ihrer Währung in die ECU zu, bleibt die Teilnahme am EWS unerwähnt. Da ferner eine privatrechtliche Einordnung des Abkommens, das der Durchführung hoheitlicher Aufgaben, Steuerung des Außenwertes der beteiligten Währungen dient, nicht in Betracht kommt,⁵³ liegt es nahe, von einer in Stellvertretung und im Auftrag der Regierungen geschlossenen völkerrechtlichen Vereinbarung auszugehen,⁵⁴ die freilich gewisse Bezüge zum Gemeinschaftsrecht aufweist. Das vergegenwärtigen die Erwägungsgründe des Abkommens, in denen neben der Entschließung des Europäischen Rats vom 5. Dezember 1978 über die Errichtung des EWS auch die Gemeinschaftsverordnungen über den EFWZ sowie die ECU Berücksichtigung finden. Insofern drängt sich die Parallele zu den Rechtsakten auf, als deren Urheber nicht der Rat, sondern "die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten" in Erscheinung treten und

48 Voss, Die währungspolitischen Aufgaben der Bundesregierung in den Bereichen des Währungs-, Bank-, Börsen- und Investmentwesens, RiA 1987, 140; Siebelt (Fn. 12), 114; Tietmeyer, Anmerkungen zu den neuen internationalen Kooperationsbemühungen seit der Plaza-Vereinbarung 1985, in: Bub u. a. (Hrsg.), Geldwertsicherung und Wirtschaftsstabilität, Festschrift für Helmut Schlesinger (1989), 479 ff.

49 Hierzu Hahn, Das Europäische Währungssystem - Fixkursverbund oder Auftakt zur Europäischen Währungsunion?, ÖBA 1989, 123, 129.

50 A. A. Ehlermann, Die Errichtung des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit, EuR 1973, 193 ff., 207, sowie Picker, Europäisches Währungssystem/ECU (1987), 161 f.

51 So auch Köster, Institutionelle Veränderungen auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Peter/Rhein (Hrsg.), Wirtschaft und Recht (1989), 37 ff., 57 f.

52 BGBl. 1985 II, 1679.

53 Strohmeier (Fn. 3), 164 f.

54 Hahn (Fn. 5), EuR 1979, 353.

die, soweit sie das Gemeinschaftsrecht nicht ausdrücklich vorsieht, wohl überwiegend als dem Völkerrecht zugerechnet werden.⁵⁵

Das deutsche Verfassungsrecht enthält in den Art. 32, 24 I, 59 GG Normen über völkerrechtliche Übereinkommen. Sie weisen den Abschluß solcher Vereinbarungen grundsätzlich dem Bund zu, für den der Bundespräsident handelt. Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen nach Art. 59 II GG der Mitwirkung oder Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften. Art. 24 GG, der verfassungsrechtliche "Integrationshebel", der der Bundesrepublik die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung erlaubt, findet seine einfachrechtliche Konkretisierung im Bereich des Zentralbankrechts in § 4 BBankG. Die Vorschrift, die der Erwägung Rechnung trägt, daß die Aufgabenzuweisung des § 3 BBankG keine ausreichende Grundlage für das Verlagern gesetzlich normierter Zuständigkeiten bei institutioneller Zusammenarbeit auch und gerade grenzüberschreitenden Zuschnitts bildet,⁵⁶ erlaubt dem Noteninstitut nicht nur die Beteiligung an Einrichtungen, die dem internationalen Zahlungsverkehr dienen oder sonst geeignet sind, der Erfüllung der Aufgaben der Zentralbank zu dienen, sondern gestattet ihm darüber hinaus die Beteiligung an Einrichtungen, die einer übernationalen Währungspolitik dienen. "Im Hinblick auf die Bedeutung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Währungswesens" läßt die Vorschrift damit "die Beteiligung der Bank an internationalen und supranationalen Einrichtungen zu".⁵⁷ Für die rechtliche Beurteilung des Zentralbankabkommens ergibt sich aus dem Zusammenspiel dieser Normen, daß eine Mitwirkung der parlamentarischen Körperschaften nicht erforderlich war, da es sich weder um einen die politischen Beziehungen des Bundes regelnden Vertrag noch einen solchen handelt, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Die Umsetzung des Abkommens erfordert also keine legislative Tätigkeit. Die Befugnis der Bundesbank ergibt sich aus § 4 BBankG, der, wenn er dem Noteninstitut sogar die Beteiligung an einer Einrichtung übernationaler Währungspolitik gestattet, ihm erst recht erlauben muß, an einem Wechselkursverbund der hier in Rede stehenden Art zu teilzunehmen.⁵⁸ Unter dem Gesichtspunkt der Zustimmung der Bundesregierung, nach § 4 BBankG erforder-

⁵⁵ Hierzu *Schweitzer*, in: *Grabitz*, Kommentar zum EWGV (1984 ff.), Art. 146, Rz. 11 ff.

⁵⁶ *Gramlich*, Bundesbankgesetz, Währungsgesetz, Münzgesetz (1988), § 4 BBankG, Rz. 2.

⁵⁷ BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, 32.

⁵⁸ So auch *Gramlich* (Fn.56), § 4 BBankG, Rz. 6.

lich, ist vor allem auf die Teilnahme des Bundeskanzlers an der maßgeblichen Sitzung des Zentralbankrats hinzuweisen.⁵⁹

dd. Eine Veränderung der rechtlichen Bewertung des EWS und seines Verhältnisses zum Grundgesetz legt die Einheitliche Europäische Akte nahe. Weist deren Präambel unter Bezugnahme auf die Entschließung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 zur Errichtung des EWS und die Maßnahmen zu ihrer Durchführung auf das Ziel schrittweiser Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion hin, so führt Art. 20 EEA unter der Überschrift "Währungspolitische Befugnisse" einen neuen Art. 102a in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein, der ein eigenes Kapitel "Die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik (Wirtschafts- und Währungsunion)" bildet. Die neue Bestimmung enthält die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, zur Herstellung der vielberufenen Konvergenz in der Wirtschafts- und Währungspolitik unter Beachtung der Ziele des Art. 104 EWGV zusammenzuwirken. Dabei sollen die Erfahrungen bei der Zusammenarbeit im EWS und beim Gebrauch der ECU sowie bestehende Zuständigkeiten Berücksichtigung finden. Art. 102a II EWGV gestattet institutionelle Veränderungen im Zuge des Hervortretens gemeinsamer Wirtschafts- und Währungspolitik nur nach Maßgabe des Art. 236 EWGV, d. h. im förmlichen Vertragsänderungsverfahren, nach Anhörung des Währungsausschusses⁶⁰ und des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten.⁶¹

Beim Unterzeichnen der EEA gaben der Vorsitz (der Regierungskonferenz) und die Kommission zu den währungspolitischen Befugnissen der Gemeinschaft eine gemeinsame Erklärung ab, die die Regierungskonferenz für das Erarbeiten der EEA⁶² zur Kenntnis nahm und der Schlußakte beifügte.⁶³ Danach präjudiziert die neue Bestimmung des Art. 102a EWGV die Möglichkeit weiterer Ausgestaltung im Rahmen der bestehenden Befugnisse nicht. Insbesondere der Beitritt

⁵⁹ Strohmeier (Fn. 3), 167 f.

⁶⁰ Vgl. hierzu Art. 105 EWGV; Satzung des Währungsausschusses, Beschluß des Rates vom 18.3.1958, mit späteren Änderungen in: Kompendium von Gemeinschaftstexten 1986, 137.

⁶¹ Vgl. hierzu Beschluß des Rates (64/300/EWG) vom 8. Mai 1964 über die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kompendium von Gemeinschaftstexten 1986, 142.

⁶² Hierzu Garthe/Schmuck, Vom Verfassungsentwurf zur Vertragsänderung, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Wege zur Europäischen Union, 1986, 69 f.; Schlüter, Währungspolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1985 (1986), 126 ff., 134.

⁶³ BGBl. 1986 II, 1113, 1115.

neuer Mitglieder zum Wechselkursmechanismus bleibt damit offen. Das vergewärtigte jüngst das Beispiel Spaniens.

Daß der Einwand, Währungspolitik sei jenseits der Art. 105 ff. EWGV überhaupt keine Angelegenheit der Gemeinschaft,⁶⁴ unbestätigt blieb, stellt eines der wesentlichen Ergebnisse der EEA dar. Darüber hinaus bietet Art. 102a EWGV nunmehr eine eindeutige Rechtsgrundlage für die derzeitige monetäre Zusammenarbeit in der Gemeinschaft, indem er auf das EWS Bezug nimmt und die bestehenden Zuständigkeiten zu respektieren gebietet.⁶⁵ Gerade dieser Anweisung der Achtung des Bestehenden läßt sich eine doppelte Aussage entnehmen. Zum einen stellt sie klar, daß substantielle Fortschritte in der Währungsintegration, die zu einer weitergehenden Beeinträchtigung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten oder ihrer Notenbanken, vor allem soweit diese autonom über den Einsatz ihres währungspolitischen Instrumentariums entscheiden (§ 12 BBankG), führen, auf der Grundlage des geltenden Rechts nicht zulässig sind. Der Zusammenhang mit Art. 102a II EWGV - förmliches Vertragsänderungsverfahren für derartige Schritte - unterstreicht diese Deutung. Dieser "abwehrenden" Seite der Vorschrift steht die "aner kennende" gegenüber. Denn wenn Art. 102a I EWGV als Teil eines völkerrechtlichen Vertrages mit Billigung des (nationalen) Gesetzgebers die Achtung der bestehenden Zuständigkeiten gebietet, so ergibt sich hieraus zugleich das Einverständnis der Legislative mit der Ausübung der Kompetenzen, so wie sie bisher erfolgte. Aus deutscher Sicht ist das wohl nicht zuletzt für die Frage der Festsetzung der Leitkurse im EWS von Bedeutung. War schon zuvor die Zuständigkeit der Bundesregierung hierfür unbestritten, so ließ sich eine Rechtsgrundlage hierfür eher schwer ausmachen.

⁶⁴ Vor allem die britische Regierung scheint sich anlässlich der Luxemburger Regierungskonferenz in diesem Sinne geäußert zu haben, während die Kommission und Belgien auf die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die EEA drangen; vgl. *Jacqué*, *L'Acte unique européen*, *Revue trimestrielle de droit européen* 22 (1986), 575 ff., 601.

⁶⁵ So vor allem *Murphy*, *The Single European Act*, *The Irish Jurist* XX (1985), 239 ff., 254. Wohl mit ähnlichen Erwägungen würdigt die Kommission die EEA als "Konsolidierung" der währungspolitischen Befugnisse der Gemeinschaft; vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, *Zwanzigster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften* 1986, 89.

II. Grundgesetz und Europäische Währungsunion

Hatten sich noch die Vorarbeiten zur EEA in erster Linie mit dem weiteren Ausbau des EWS beschäftigt,⁶⁶ so wandte sich die Wechselrede mit dem Europäischen Rat von Hannover am 27./28. Juni 1988 der schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Errichtung einer Europäischen Zentralbank zu.⁶⁷ Nicht mehr nur Fixierung von Wechselkursen mit weiter bestehender, freilich hierdurch eingeschränkter nationaler Souveränität im Bereich der Währungspolitik, sondern die Übertragung der Geldpolitik auf die Gemeinschaft, genauer ein in ihrem Rahmen zu errichtendes Institut, sind damit angesagt.⁶⁸ Konkreten Ausdruck fanden diese Überlegungen im Delors-Bericht, einem Entwurf des Europäischen Parlaments für ein Statut einer Europäischen Zentralbank sowie einem Vorschlag zu entsprechender Änderung des EWGV, den eine private Arbeitsgruppe freilich mit Unterstützung der Kommission vorlegte. Auf Wiedergabe der Einzelheiten dieser Papiere sei grundsätzlich verzichtet.⁶⁹ Soweit sie allerdings in der Detailgestaltung dafür von Bedeutung sind, unter welchen Voraussetzungen eine Währungsunion mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar bliebe, geht die anschließende rechtliche Betrachtung auf sie ein.

1. Art. 24 GG und die Autonomie der Bundesbank

Die Errichtung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit einem Europäischen Zentralbanksystem (EZBS) hätte die Übertragung von Befugnissen zur Folge, die bislang bei Organen der Bundesrepublik Deutschland liegen. Betroffen wäre in erster Linie die Deutsche Bundesbank als Währungs- und Notenbank (Art. 88); Kompetenzeinbußen erlitten aber wohl auch der Bundestag als Gesetzgebungsorgan sowie die Bundesregierung. Eine solche Befugnisübertragung läßt Art. 24 I GG zu. Danach kann der Bund Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Art. 24 Abs. 1 GG als die grundsätzliche Entscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit,⁷⁰ an-

⁶⁶ Hierzu *Siebelt* (Fn. 12), 124 ff.

⁶⁷ Europäischer Rat in Hannover am 27. und 28. 6. 1988, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, auszugsweise abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 48 vom 1. 7. 1988, 3 f.

⁶⁸ *Hahn/Siebelt*, Zur Autonomie einer künftigen Europäischen Zentralbank, DÖV 1989, 238.

⁶⁹ Vgl. hierzu etwa *Siebelt*, Grundgesetz und Europäische Zentralbank, DÖV 1990 (im Druck).

⁷⁰ Vgl. *Rojahn*, in: v. *Münch*, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 1983, Art. 24 Rz 3.

schaulich als "Integrationshebel" bezeichnet,⁷¹ dient dazu, der Bundesrepublik eine Eingliederung in einen supranationalen Zusammenschluß zu ermöglichen,⁷² also in einen Staatenverband, der Rechtsakte mit unmittelbarer Geltung im Inland erlassen kann.⁷³ Art. 24 I GG "öffnet die nationale Rechtsordnung derart, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird"⁷⁴. Diese Hoheitsgewalt einer zwischenstaatlichen Einrichtung bildet eine einheitliche, homogene Gewalt.⁷⁵ Anders würde die durch den völkerrechtlichen Vertrag entstandene zwischenstaatliche Hoheitsgewalt aus lauter "Bruchteilen" der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten der zwischenstaatlichen Einrichtung bestehen.⁷⁶

Wenn Art. 24 I GG die Übertragung von Hoheitsrechten zuläßt, so bewirkt das fast stets einen Eingriff in die verfassungsrechtlich festgelegte Kompetenz- und Machtverteilung,⁷⁷ und zwar insbesondere im Verhältnis der einzelnen Bundesorgane zueinander.⁷⁸ Solche materiellen Verfassungsänderungen⁷⁹ erforderten nach Art. 79 II GG ein verfassungsänderndes Gesetz, während Art. 24 I GG ein einfaches Gesetz ausreichen läßt. In Abweichung von Art. 79 I GG bedarf eine solche Verfassungsdurchbrechung⁸⁰ des weiteren keiner ausdrücklichen Ergänzung oder Änderung des Textes des Grundgesetzes.⁸¹ Selbst wenn man der Rechtsprechung des BVerfG folgte, nach der die Bundesbank "kraft ihrer verfassungsrechtlichen unabhängigen Stellung keiner Aufsicht anderer Organe der

71 *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972), 58.

72 *AK-Zuleeg*, Art. 24 Rz 22.

73 Vgl. *AK-Zuleeg* (Fn. 72), Art. 24, Rz. 25 ; v. *Münch-Rojahn* (Fn. 70), Art. 24, Rz. 42.

74 BVerfGE 37, 271, 280; BVerfGE 58, 28; BVerfGE 73, 339, 374.

75 Vgl. BVerfGE 22, 292, 295 ff.

76 *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Kommentar zum Grundgesetz (1958 ff.), Art. 24, Rz. 7.

77 BVerfGE 58, 1, 36.

78 *Steinberger*, Aspekte der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis zwischen Europäischem Gemeinschaftsrecht und deutschem Recht, in: *Hailbronner u. a.* (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring (1989), 951.

79 BVerfGE 58, 1, 36.

80 Zu den theoretischen Konzepten dieser Verfassungsänderung vgl. mit umfangreichen Nachweisen *Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht (1989), 218 ff.

81 BVerfGE 58, 1, 36; *Steinberger* (Fn. 78), 951.

Exekutive unterliegt",⁸² ließe sich Art. 88 GG der Errichtung eines EZBS mit einer weisungsgebundenen Bundesbank wenigstens in formeller Hinsicht⁸³ nicht entgegenhalten.⁸⁴

2. Grenzen der Integrationsgewalt

a. Im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Zentralbank scheint Art. 24 I GG seinem Wortlaut nach keine Schwierigkeiten zu bereiten. Daß Hoheitsrechte auf das neue Organ der Gemeinschaft sowie auf die schon bestehenden (Rat, Kommission, Parlament) zu übertragen wären, läßt sich ebenso wenig bestreiten wie der Umstand, daß die EWG eine zwischenstaatliche Einrichtung darstellt.⁸⁵ Der Verlust von Hoheitsrechten ergäbe sich beim Bund; die Frage, ob und inwieweit dieser Zuständigkeiten der Länder auf die Gemeinschaften verlagern könnte,⁸⁶ stellte sich nicht. Schließlich ergibt sich aus Art. 102a II EWGV, daß die Schaffung der Währungsunion nur im formellen Vertragsänderungsverfahren möglich ist. Das hätte die Beteiligung des Bundesgesetzgebers und damit eine Übertragung von Hoheitsrechten durch Gesetz zur Folge.⁸⁷

b. Bietet der Wortlaut des Art. 24 I GG einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung, so haben sich Rechtsprechung und Lehre um eine Eingrenzung dieser Befugnis be-

⁸² BVerfGE 62, 169, 183; dem folgend etwa *Samm*, Die Unabhängigkeit der Bundesbank - Verfassungsauftrag oder ordnungspolitische Chance?, in: *Hahn* (Hrsg.), Geldverfassung und Ordnungspolitik, 1989, 143 ff.; a. M. etwa *Hahn*, Währungsrecht und öffentliches Kreditwesen, in: *Klein* (Hrsg.), Lehrbuch des öffentlichen Finanzrechts (1987), Rz. 33; *Siebelt* (Fn. 12), 17 ff., 266 ff.; *Gramlich* (Fn. 56), § 12 BBankG, Rz. 6.

⁸³ Zum materiellen Aspekt sogleich unten.

⁸⁴ So aus anderen Gründen schon *Siebelt* (Fn. 12), 268.

⁸⁵ *Gramlich*, Rechtliche Hürden auf dem Weg zu einer Europäischen Zentralbank, ZKredW 1985, 334 ff., 335.

⁸⁶ Das Urteil des BVerfG, EuGRZ 1989, 337, im Verfahren des Freistaates Bayern gegen die Bundesregierung (Rundfunkrichtlinie) sagt als Entscheidung über den Erlaß einer einstweiligen Anordnung dazu nichts aus; vgl. hierzu *Herdegen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und die Bindung deutscher Verfassungsorgane an das Grundgesetz, EuGRZ 1989, 309 ff., 310, 313.

⁸⁷ Die "Übertragung" an sich erfolgt durch völkerrechtlichen Vertrag. Dieser legt die Organe und deren Zuständigkeiten fest. Lediglich die Zustimmung zur Übertragung erfolgt durch förmliches Gesetz; vgl. hierzu *Gramlich*, "Europäische Zentralbank" und Art. 24 Abs. 1 GG (1979), 99; *Tomuschat*, in: Bonner Kommentar (BK) zum Grundgesetz (1950 ff.), Art. 24, Rz. 32; *Steinberger* (Fn. 78), 951.

müht. Nach h. M. im Schrifttum stellt Art. 79 III GG die Schranke dar,⁸⁸ die der Gesetzgeber bei Übertragungsgesetzen zu beachten hat. Bleibt es schon dem Verfassungsgesetzgeber verboten, die fundamentalen Grundsätze der Art. 1 und 20 GG zu ändern, so muß das um so mehr für den einfachen Gesetzgeber gelten.⁸⁹ Ohne ausdrückliche Erwähnung des Art. 79 III GG geht das BVerfG, sachlich wohl kaum abweichend,⁹⁰ davon aus, Art. 24 I GG ermächtige nicht dazu, im Wege der Einräumung von Hoheitsrechten für zwischenstaatliche Einrichtungen die Identität der geltenden Verfassungsordnung der Bundesrepublik durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen, aufzugeben.⁹¹

aa. "Ein unverzichtbares, zum Grundgefüge der geltenden Verfassung gehörendes Essentiale sind jedenfalls die Rechtsprinzipien, die dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes zugrundeliegen."⁹² Die Gemeinschaften verwirklichen sie nach Auffassung des BVerfG inzwischen in einem Ausmaß, das sich nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichachten läßt.⁹³ Besondere Bedeutung kam dabei zunächst dem inhaltlichen Ausgestalten und Festigen der Grundrechte im Rahmen des Gemeinschaftsrechts durch die Rechtsprechung des EuGH zu.⁹⁴ Ihre legislative Anerkennung fand die Grundrechtsbindung der Gemeinschaft schließlich in der Einheitlichen Europäischen Akte, die in der Präambel rechtlich verbindlich⁹⁵ die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten bekräftigt, sich bei ihrem gemeinsamen Eintreten für die Demokratie auf die in ihren Verfassungen und Gesetzen, in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

⁸⁸ Die These von der "strukturellen Kongruenz" zwischen innerstaatlicher Rechtsordnung und derjenigen der zwischenstaatlichen Einrichtung, die in dieser Hinsicht mit der Forderung "artgleicher" Verwirklichung der Grundsätze der Gewaltenteilung einschließlich demokratisch-parlamentarischer Kontrolle der Exekutive und des Verbots der Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf Exekutiv- und Judikativorgane am weitesten ging - vgl. *Kraus*, Gutachten, in: Institut für Staatslehre und Politik e.V., Mainz (Hrsg.), *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, Bd. 2 (1953), 517 ff., 550 f. -, hat allerdings keine Gefolgschaft gefunden; vgl. im einzelnen *Streinz* (Fn. 79), 222 f.

⁸⁹ *BK-Tomuschat* (Fn. 87), Art. 24, Rz. 50; v. *Münch-Rojahn* (Fn. 70), Art. 24, Rz. 29 ff.; *Streinz* (Fn. 80), 221; *Herdegen* (Fn. 86), EuGRZ 1989, 312.

⁹⁰ *BK-Tomuschat* (Fn. 87), Art. 24, Rz. 50.

⁹¹ BVerfGE 37, 271, 279 f.; 58, 1, 30 f.; 73, 339, 375 f.

⁹² So jetzt BVerfGE 73, 339, 376. BVerfGE 37, 271, 280 hatte noch den Grundrechtsteil als solchen und nicht lediglich dessen Prinzipien für unantastbar erklärt. Zur Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfGE vgl. nunmehr vor allem *Steinberger* (Fn. 78), 955 ff.

⁹³ BVerfGE 73, 339, 378 ff.

⁹⁴ Ebd.

⁹⁵ *Grabitz*, in: *Grabitz* (Fn. 55), EEA, Rz. 13.

tarischer, demokratisch unmittelbar legitimerter Rechtsetzung entzieht.¹⁰² Das bedeutet freilich nicht, daß die Währungspolitik keiner parlamentarisch-demokratischen Kontrolle unterliegt. Soweit die Zentralbank Weisungen der Regierung zu folgen hat, vollzieht diese Aufsicht sich nach der jeweiligen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Verhältnisses der Regierung zur Volksvertretung. Aber selbst soweit dem Noteninstitut Autonomie bei der Anwendung seiner währungspolitischen Instrumente zukommt - so § 12 BBankG -, besteht ein reicher Vorrat an parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten,¹⁰³ die der Delors-Bericht wie die beiden Vertragsentwürfe mit der Verpflichtung der Europäischen Zentralbank zur Berichterstattung gegenüber dem Europäischen Parlament durchaus in Rechnung stellen. Vor allem bleibt die Zentralbank aber auch bei weisungsfreier Aufgabenerfüllung in ein Netz persönlicher und sachlicher Abhängigkeiten eingebunden, das ihr demokratisch legitimierte Kompetenzausübung gestattet.¹⁰⁴ Ob nun der Bundespräsident ein neues Mitglied des Direktoriums der Bundesbank ernennt¹⁰⁵ oder ob die Bundesregierung im Zusammenwirken mit den parlamentarisch überwachten Exekutivspitzen anderer Staaten die Angehörigen eines Leitungsorgans einer Europäischen Zentralbank bestellt, läßt insoweit keinen entscheidungserheblichen Unterschied erkennen, zumal nicht zuletzt etwa die Bestellung der Richter der Gemeinschaften auf ähnliche Weise erfolgt.¹⁰⁶

Größere Bedenken im Hinblick auf die Grenzen des Art. 24 I GG begegnet die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, wenn mit ihr zwingend die Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane in die nationalen Haushalte verbunden sein sollten, die der Delors-Bericht für erforderlich hält.¹⁰⁷ Angesichts des Demokratiedefizits des Gemeinschaften, das trotz der EEA und der durch sie verstärkten Mitwirkungsbefugnisse des Europäischen Parlaments (Art. 149 II EWGV) weiter besteht, wäre deswegen dem Hinweis des Berichts erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken, "zu überdenken [sei] auch die Rolle des Europäischen

¹⁰² Zu den Beziehungen zwischen Sachaufgabe und Organkompetenz vgl. nur BVerfGE 68, 1, 86.

¹⁰³ Dazu im einzelnen Siebelt (Fn. 12), 184 ff.

¹⁰⁴ BVerwGE 41, 334, 357.

¹⁰⁵ § 7 III BBankG.

¹⁰⁶ Art. 167 II, 168a III EWGV.

¹⁰⁷ Vgl. Ziffer 33, Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft (1989) (Delors-Bericht).

und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, zu stützen. Einer Übertragung von Hoheitsrechten auf eine Wirtschafts- und Währungsunion stünde Art. 24 I GG jedenfalls dann nicht im Wege, wenn für sie die gleichen Grundsätze Anwendung fänden. Sowohl der Delors-Bericht wie die vorliegenden Vertragsentwürfe geben insoweit zu keinen Bedenken Anlaß, ordnen sie doch das zu errichtende EZBS in den Gemeinschaftsrahmen und dessen Grundrechtsgebundenheit ein.

bb. Zum Grundgefüge, das anzutasten dem Gesetzgeber versagt bleibt, zählt des weiteren das Demokratieprinzip des Art. 20 I GG.⁹⁶ Im Hinblick auf die EWG hat ein Teil des Schrifttums die These entwickelt, ihre (fehlende) demokratische Struktur stehe der Übertragung weitgehender hoheitlicher Befugnisse im Bereich des Währungswesens entgegen.⁹⁷ Diese Bedenken bestünden nach der Einführung der Direktwahlen zum Europäischen Parlament fort.⁹⁸

Gewiß ist diesen Bedenken einzuräumen, daß die Weiterentwicklung der Gemeinschaften zu einer Wirtschafts- und Währungsunion das Problem der demokratischen Legitimation des Gemeinschaftshandelns verschärfte. Die Schaffung allein eines EZBS dürfte die Identität der Bundesrepublik und ihre verfassungsrechtlichen Grundstrukturen freilich nicht beeinträchtigen und sich somit innerhalb der Grenzen der Integrationsgewalt nach Art. 24 I GG halten.⁹⁹ Den Ausschlag hierfür gibt die Eigenart der Währungspolitik und die Anwendung der währungspolitischen Instrumente, stets der Exekutive anvertraut, auch wenn die einschlägigen Beschlüsse sich als Rechtssätze qualifizieren lassen. Ihre Situationsgebundenheit führte schon in Zeiten des Goldstandards, in denen eine aktive Steuerung des Geldwesens im Sinne einer manipulierten Währung noch nicht zur Diskussion stand,¹⁰⁰ zur Suspendierung einschlägiger Normen, vor allem der Einlösbarkeit von Münzen und Banknoten in Gold zu einem gesetzlich fixierten Verhältnis.¹⁰¹ Maßnahmen der Währungssteuerung, wie die Festsetzung des Diskontsatzes, stellen sich damit als ein Bereich heraus, der sich direkter parlamen-

⁹⁶ Streinz (Fn. 80), 255.

⁹⁷ Vgl. Gramlich, (Fn. 87), 96 ff.

⁹⁸ Gramlich (Fn. 85), ZKredW 1985, 335.

⁹⁹ In diesem Sinn auch Krämer, Die zweite Stufe des EWS in rechtlicher Sicht - Grenzen des Pragmatismus, in: Scharer/Wessels (Fn. 21), 460.

¹⁰⁰ Vgl. nur Siebelt (Fn. 12), 38.

¹⁰¹ So etwa nach der Währungsreform in der Weimarer Republik; vgl. § 52 Bankgesetz vom 30. 8. 1924, RGBl. 1924 II, 235.

Parlaments, insbesondere im Zusammenhang mit den erweiterten wirtschaftspolitischen Funktionen verschiedener Gemeinschaftsorgane."¹⁰⁸

cc. Damit stellt sich freilich zugleich die Frage, ob solche Befugnisse zur Steuerung der nationalen Budgets, selbst oder gerade wenn sie mit einer Ausweitung der Kompetenzen der Volksvertretung in der Gemeinschaft verbunden wären, nicht die Grenzen der Integrationsgewalt gemäß Art. 24 I GG überschritten. Nach überwiegender Meinung eröffnet die Vorschrift nämlich nicht den Weg zur Eingliederung der Bundesrepublik in einen europäischen Bundesstaat.¹⁰⁹

Diese Schwelle sehen manche¹¹⁰ schon dann als überschritten an, wenn dem Europäischen Parlament echte Legislativbefugnisse zuwüchsen, da bei deren Ausübung der Einfluß der Verbandsmitglieder infolge des parlamentarischen Mehrheitsprinzips und der Unabhängigkeit der Abgeordneten zumindest abnähme, wenn nicht gar gänzlich unterginge; zwischenstaatliche Einrichtungen hingegen kennzeichneten sich dadurch, daß der Schwerpunkt der politischen Macht bei einem Organ aus Vertretern der Mitgliedstaaten des Verbandes angesiedelt sei. Andere stimmen dem für den Fall zu, daß neben den Legislativbefugnissen die Kompetenz-Kompetenz auf die Gemeinschaft übergeht.¹¹¹ Damit erfassen sie zutreffend das Kernproblem der Erweiterung der Gemeinschaftszuständigkeiten. Daß das Parlament Gesetzgebungstätigkeit im eigentlichen Sinn ausübt, reicht allein nicht aus, um eine Staatsqualität der Gemeinschaft zu begründen, sofern man an der eher an Sachdienlichkeit orientierten,¹¹² für die Erfassung der zur Wirtschafts- und Währungsunion "gereiften" EG nicht notwendig geeigneten Unterscheidung¹¹³ von Bundesstaat und Staatenbund festhalten will.¹¹⁴ Das ergibt

¹⁰⁸ Ziffer 34 Delors-Bericht.

¹⁰⁹ *Scheuner*, Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, *Integration* 1971, 145 ff., 152; *Everling*, Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, *NJW* 1971, 1481 ff., 1486; *BK-Tomuschat* (Fn. 87), Art. 24, Rz. 46; *E. Klein*, Deutschlandrechtliche Grenzen einer Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften, *DÖV* 1989, 957 ff., 961; *Streinz* (Fn. 80), 257 mit Nachweis der gegenteiligen Auffassung.

¹¹⁰ *Streinz* (Fn. 80), 255 ff.

¹¹¹ *Everling* (Fn. 109), *NJW* 1971, 1486; *BK-Tomuschat* (Fn. 87), Art. 24, Rz. 49.

¹¹² Zur Sachdienlichkeit im Recht der Staatenverbände *Hahn*, Funktionenteilung im Verfassungsrecht europäischer Organisationen (1977), 16 ff.

¹¹³ *Everling* (Fn. 109), *NJW* 1971, 1486.

¹¹⁴ Hierzu grundsätzlich *Ipsen*, Europäische Verfassung - Nationale Verfassung, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (Hrsg.), *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1987* (1987), 37 ff., 41 ff.

sich schon daraus, daß bei Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat dem einzelnen Mitgliedstaat kein absolutes Vetorecht zusteht, sein Einfluß also schon von vorneherein Einschränkungen unterliegt. Das scheint sich mit der Rechtsprechung des BVerfG zu decken,¹¹⁵ nach der die Gemeinschaft kein souveräner Staat im Sinne des Völkerrechts ist, dem eine Kompetenz-Kompetenz über innere Angelegenheiten zukäme. Sie habe weder die territoriale Souveränität noch die Gebiets- und Personalhoheit der Mitgliedstaaten empfangen; ihre auswärtigen Befugnisse beträfen, auch soweit sie sich nicht aus Spezialermächtigungen ergäben, begrenzte Bereiche. "Nach wie vor sind derzeit die Mitgliedstaaten im Rahmen des allgemeinen Völkerrechtsvertragsrechts die Herren der Gemeinschaftsverträge, wie nicht zuletzt die Einheitliche Europäische Akte ... belegt."¹¹⁶ Alles das änderte sich durch eine Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments allein in den der Gemeinschaft übertragenen Sachbereichen nicht. Im Zuge der Verwirklichung des Delors-Berichts erweiterte Legislativbefugnisse stünden daher der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion mittels des Art. 24 I GG nicht im Wege.

Eine neue, diese Schwelle überschreitende Qualität erhielte die Integration aber möglicherweise mit der Befugnis der Gemeinschaft, rechtsverbindliche Entscheidungen als Vorgaben für die Gestaltungsfreiheit des nationalen Haushaltsgesetzgebers zu treffen. Diese Gefahr scheint auch der Delors-Bericht zu sehen, wenn er betont, "Entscheidungen über die Hauptkomponenten der Politik in Feldern wie inner und äußere Sicherheit, Justiz, soziale Sicherheit, Bildung und damit über Höhe und Struktur der Staatsausgaben [blieben] selbst in der Endphase der Wirtschafts- und Währungsunion Sache der Mitgliedstaaten",¹¹⁷ das gleiche gelte für zahlreiche Entscheidungen über staatliche Einnahmen.¹¹⁸ Eine endgültige Beurteilung der Frage, welche Budgetrechte sich der Gemeinschaft (noch) nach Art. 24 I GG übertragen lassen, wird in hohem Maße von der konkreten Ausgestaltung der Gemeinschaftsrechte abhängen. Immerhin bleibt schon jetzt darauf hinzuweisen, daß das geltende deutsche Verfassungsrecht gewisse Eingriffe der Bundes in die Haushalte der Länder zuläßt. Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubt das Grundgesetz dem Bund, im Wege der Gesetzgebung mit Zustimmung des Bundesrats Vorschriften über

115 BVerfGE 75, 223, 242.

116 Ebd. Ganz ähnlich *Ipsen* (Fn. 114), 44 f.

117 Ziffer 39 Delors-Bericht.

118 Ebd.

Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände sowie die Verpflichtung von Bund und Ländern zum Halten von Konjunkturausgleichsrücklagen bei der Bundesbank zu erlassen (Art. 109 IV). So wenig hierdurch die Eigenstaatlichkeit der Länder in Frage gestellt wird, so wenig müßte eine möglichst präzise¹¹⁹ Regelung des Gemeinschaftsrechts mit Art. 24 I GG unvereinbar sein, zumal die einschlägigen Normativakte der Kontrolle des EuGH unterworfen blieben.

¹¹⁹ Ob eine pauschale Anknüpfung wie die an eine "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" ausreichte, mag eher zweifelhaft sein, zieht man die Rechtsprechung des BVerfG hierzu mit in Betracht, die dem Haushaltsgesetzgeber insofern einen Entscheidungs- und Beurteilungsspielraum einräumt. Dieser findet seine Grenzen nur darin, daß einschlägige Entscheidungen nicht willkürlich und nicht nachvollziehbar sowie unvertretbar sein dürfen und einer förmlichen Begründung im Gesetzgebungsverfahren bedürfen; vgl. BVerfGE 79, 311, 343 f.